



Warszawa, 02-01-2026 r.

BIURO
RZECZNIKA PRAW OBYWATELSKICH
Zastępca Rzecznika Praw Obywatelskich
Wojciech Brzozowski

XI.022.12.2025.KM

Pan
Czesław Mroczek
Sekretarz Stanu
Ministerstwo Spraw Wewnętrznych
i Administracji

Szanowny Panie Ministrze,

w odpowiedzi na przekazany pismem DP-WLM.0231.92.2025.MM z dnia 23 grudnia 2025 r. projekt ustawy o wygaszeniu rozwiązań wynikających z ustawy o pomocy obywatelom Ukrainy w związku z konfliktem zbrojnym na terytorium tego państwa oraz o zmianie niektórych innych ustaw (UD345; dalej: „projekt”), działając na podstawie art. 16 ust. 1 ustawy z dnia 15 lipca 1987 r. o Rzeczniku Praw Obywatelskich (Dz. U. z 2024 r. poz. 1264), uprzejmie przedstawiam następujące uwagi z prośbą o rozpatrzenie i odpowiednie uwzględnienie.

1. Wygaśnięcie ochrony czasowej w przypadku braku złożenia wniosku o nadanie numeru PESEL ze statusem UKR w określonym terminie

W projekcie przewidziano zmiany w ustawie z dnia 13 czerwca 2003 r. o udzielaniu cudzoziemcom ochrony na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej (Dz. U. z 2025 r. poz. 223, ze zm.; dalej: „ustawa o udzielaniu cudzoziemcom ochrony”), polegające na dodaniu art. 109b ust. 1 pkt 1, zgodnie z którym ochrona czasowa wygasa w przypadku, gdy cudzoziemiec nie złożył wniosku o nadanie numeru PESEL

ze statusem UKR w terminie 14 dni od dnia przekroczenia granicy Rzeczypospolitej Polskiej.

Należy jednak zauważyć, że w decyzji wykonawczej Rady (UE) 2025/1460 z dnia 15 lipca 2025 r. w sprawie przedłużenia tymczasowej ochrony wprowadzonej decyzją wykonawczą (UE) 2022/382 (Dz. U. UE. L. z 2025 r. poz. 1460; dalej: „decyzja wykonawcza Rady (UE) 2025/1460”) przewidziano przedłużenie tymczasowej ochrony udzielanej wysiedleńcom z Ukrainy do dnia 4 marca 2027 r., nie uzależniając korzystania z tej ochrony od spełnienia dodatkowych warunków. Również decyzja wykonawcza Rady (UE) 2022/382 z dnia 4 marca 2022 r. stwierdzająca istnienie masowego napływu wysiedleńców z Ukrainy w rozumieniu art. 5 dyrektywy 2001/55/WE i skutkująca wprowadzeniem tymczasowej ochrony (Dz. U. UE. L. z 2022 r. Nr 71, str. 1, ze zm.) nie przewiduje uzależnienia rozpoczęcia korzystania z ochrony tymczasowej od dopełnienia określonych krajowych wymogów ani możliwości wygaśnięcia tej ochrony w przypadku ich niespełnienia. Obowiązki administracyjne, takie jak rejestracja osoby objętej ochroną czasową przez złożenie wniosku o nadanie numeru PESEL ze statusem UKR, mogą służyć realizacji ochrony czasowej, jednak nie powinny warunkować samego jej istnienia.

2. Wprowadzenie dokumentu elektronicznego zamiast papierowego zaświadczenia wydawanego przez Szefa Urzędu do Spraw Cudzoziemców

W projekcie przewidziano m.in. możliwość automatycznego uzyskania profilu zaufanego, korzystania z aplikacji mObywatel oraz pobrania, przechowywania i prezentacji dokumentu elektronicznego zawierającego aktualne dane pobrane z rejestru beneficjentów ochrony czasowej, którym nadano numer PESEL (projektowane art. 110c i 110d ustawy o udzielaniu cudzoziemcom ochrony).

W uzasadnieniu projektu wskazano, że dokument elektroniczny jest rozwiązaniem tańszym, bardziej wiarygodnym i praktycznym niż papierowe zaświadczenia o objęciu ochroną czasową, wydawane dotychczas przez Szefa Urzędu do Spraw Cudzoziemców.

W tym kontekście należy jednak zwrócić uwagę, że wydawanie dokumentu potwierdzającego legalność pobytu na terytorium Polski oraz korzystanie z ochrony czasowej w formie elektronicznej może być problematyczne dla osób z niektórymi niepełnosprawnościami oraz osób starszych. Wśród uchodźców z Ukrainy przebywających w Polsce znajdują się osoby o zróżnicowanym poziomie kompetencji

cyfrowych, w tym także te zagrożone wykluczeniem cyfrowym, bez dostępu do telefonu z połączeniem internetowym lub umożliwiającego korzystanie z aplikacji mObywatel. W związku z tym zasadne wydaje się zachowanie dotychczasowego rozwiązania umożliwiającego uzyskanie papierowego zaświadczenia o objęciu ochroną czasową – w szczególnie uzasadnionych przypadkach.

3. Ograniczenie pomocy polegającej na zapewnieniu beneficjentom ochrony czasowej pobytu i wyżywienia

W projekcie przewidziano nowy system udzielania pomocy polegającej na zapewnieniu beneficjentom ochrony czasowej pobytu i wyżywienia. Ograniczenie możliwości zapewnienia pobytu i wyżywienia do 60 dni od pierwszego wjazdu na terytorium Polski oraz nie dłużej niż przez 12 miesięcy od pierwszego dnia zdarzenia, które było podstawą wydania decyzji Rady Unii Europejskiej stwierdzającej istnienie masowego napływu wysiedleńców, skutkuje istotnym ograniczeniem wsparcia dla obywateli Ukrainy, którzy nadal mogą napotykać na trudności w usamodzielnieniu się.

Jak wskazano w uzasadnieniu projektu, wskazany okres ma być wystarczający dla zapewnienia wsparcia dla osób przybywających do Polski, a ośrodki zbiorowego zakwaterowania mają z założenia pełnić funkcję wyłączenie interwencyjną i krótkookresową; po upływie tego okresu pomoc powinny otrzymywać jedynie osoby z grup szczególnie wrażliwych. Warto zauważyć, że osoby z doświadczeniem przemocy, w kryzysie zdrowia psychicznego, znajdujące się w trudnej sytuacji materialnej czy życiowej lub osoby pracujące, ale nieposiadające wystarczających środków na komercyjny najem mieszkania, mogą wymagać dłuższej pomocy w zakwaterowaniu. Projekt nie przewiduje jednak mechanizmów dokonania indywidualnej oceny sytuacji danej osoby. Przewiduje natomiast zawężenie katalogu osób uznawanych za należące do grup wrażliwych w porównaniu do art. 12 ust. 17c ustawy z dnia 12 marca 2022 r. o pomocy obywatelom Ukrainy w związku z konfliktem zbrojnym na terytorium tego państwa (Dz. U. z 2025 r. poz. 337, ze zm.; dalej: „ustawa o pomocy obywatelom Ukrainy”).

W kontekście projektowanych zmian w zakresie ograniczenia pomocy polegającej na zapewnieniu beneficjentom ochrony czasowej pobytu i wyżywienia warto przywołać treść art. 13 ust. 1 dyrektywy Rady UE 2001/55/WE z dnia 20 lipca 2001 r. w sprawie minimalnych standardów przyznawania tymczasowej ochrony na wypadek masowego napływu wysiedleńców oraz środków wspierających równowagę wysiłków między Państwami Członkowskimi związanych z przyjęciem takich osób wraz z jego

następstwami (Dz. U. UE. L. z 2001 r. Nr 212, str. 12; dalej: „dyrektywa 2001/55/WE”), zgodnie z którym państwa członkowskie zapewnią osobom korzystającym z tymczasowej ochrony dostęp do odpowiedniego zakwaterowania oraz, gdzie konieczne, niezbędne środki do uzyskania zakwaterowania. Przepis ten nie przewiduje możliwości czasowego ograniczenia wsparcia w zakwaterowaniu.

4. Uchylenie przepisów dotyczących działań podejmowanych w celu połączenia rodziny

Projekt przewiduje uchylenie art. 117–117b ustawy o udzielaniu cudzoziemcom ochrony dotyczących działań podejmowanych przez Szefa Urzędu do Spraw Cudzoziemców mających na celu połączenie cudzoziemca korzystającego z ochrony czasowej na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej z innymi członkami jego rodziny. Powyższe rozwiązanie budzi wątpliwości w kontekście art. 15 dyrektywy 2001/55/WE, który zobowiązuje państwa członkowskie do doprowadzenia do połączenia rodzin, w przypadku gdy poszczególni członkowie tej samej rodziny korzystają z tymczasowej ochrony w różnych państwach członkowskich, z uwzględnieniem życzeń samych rodzin w tym względzie. Zgodnie z ww. dyrektywą także wówczas, gdy członek rodziny rozdzielonej korzysta z tymczasowej ochrony w jednym państwie członkowskim, a jeden bądź więcej członków jego rodziny nie znajduje się jeszcze w żadnym państwie członkowskim, to państwo członkowskie, na terenie którego członek rodziny rozdzielonej korzysta z tymczasowej ochrony, doprowadza do połączenia członków rodziny, którzy wymagają ochrony, z członkiem rodziny rozdzielonej, jeżeli członkowie rodziny spełniają określone kryteria.

5. Uchylenie przepisów dotyczących odstąpienia od wszczęcia lub umorzenia postępowania w sprawie zobowiązania obywatela Ukrainy do powrotu

Zgodnie z projektem uchylony zostanie art. 42b ustawy o pomocy obywatelom Ukrainy, który w określonych przypadkach umożliwiał niewszczywanie postępowania w sprawie zobowiązania cudzoziemca do powrotu wobec obywatela Ukrainy oraz umorzenie wszczętego postępowania, jeżeli przemawiał za tym ważny interes tego obywatela. Przepis ten pozwalał dotychczas organom administracji na elastyczne reagowanie na szczególnie uzasadnione sytuacje życiowe obywateli Ukrainy, uwzględniając realia związane z trwającym konfliktem zbrojnym.

Należy pamiętać, że w decyzji wykonawczej Rady (UE) 2025/1460, w której ponownie przedłużono tymczasową ochronę dla wysiedleńców z Ukrainy, podkreślono, że

sytuacja w Ukrainie nie pozwala na powrót większości z nich do tego kraju w bezpiecznych i trwałych warunkach. Jak wskazano w ww. decyzji, według szacunków Biura ONZ ds. Koordynacji Pomocy Humanitarnej (OCHA) ponad 12,7 mln osób w Ukrainie potrzebowało pilnej pomocy humanitarnej w 2025 r. Z powodu trudnych warunków humanitarnych, dużej niestabilności i niepewnej sytuacji w Ukrainie w wyniku wojny napastniczej Rosji, w tym wzmożonych i powtarzających się ataków z powietrza na ludność cywilną w całym kraju, nie można wykluczyć dalszego napływu osób. Utrzymuje się ponadto ryzyko eskalacji konfliktu.

W tym kontekście warto zauważyć, że zachowanie podstawy prawnej umożliwiającej niewszczywanie wobec obywatela Ukrainy postępowania w sprawie zobowiązania do powrotu lub umorzenie postępowania już wszczętego oraz pozostawienie organowi możliwości dokonywania każdorazowo indywidualnej oceny, czy na gruncie konkretnej sprawy została spełniona przesłanka ważnego interesu obywatela Ukrainy, wydaje się adekwatnym rozwiązaniem, uwzględniającym zmieniającą się sytuację bezpieczeństwa i uwarunkowania humanitarne w Ukrainie.

6. Przedłużenie okresu spoczywania terminów załatwiania przez wojewodów określonych spraw administracyjnych do dnia 4 marca 2027 r.

W projekcie przewidziano zmianę w art. 100d ust. 1 ustawy o pomocy obywatelom Ukrainy, polegającą na przedłużeniu do dnia 4 marca 2027 r. okresu, w którym bieg terminów na załatwienie spraw dotyczących udzielenia zezwoleń na pobyt czasowy, pobyt stały, pobyt rezydenta długoterminowego Unii Europejskiej lub cofnięcia tych zezwoleń oraz zmiany zezwolenia na pobyt czasowy i pracę lub zmiany zezwolenia na pobyt czasowy w celu wykonywania pracy w zawodzie wymagającym wysokich kwalifikacji w postępowaniach prowadzonych przez wojewodę nie rozpoczyna się, a rozpoczęty ulega zawieszeniu. Rzecznik Praw Obywatelskich wielokrotnie wyrażał krytyczne stanowisko wobec tego rozwiązania¹, niezmiennie podkreślając, że pozbawiło ono cudzoziemców możliwości wywarcia wpływu na działania organu i szybkość załatwienia ich sprawy. Problem związany ze znaczącym wzrostem liczby składanych przez cudzoziemców wniosków o udzielenie zezwoleń na pobyt nie powinien być rozwiązywany przez pozbawienie cudzoziemców przysługujących im

¹ Zob. np. wystąpienie z dnia 12 kwietnia 2022 r. do Marszałka Senatu RP, wystąpienie z dnia 27 czerwca 2023 r. do Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji, wystąpienie z dnia 27 września 2024 r. do Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji, wystąpienie z dnia 10 lipca 2025 r. do Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji.

dotychczas środków prawnych dotyczących beczynności, przewlekłości lub naruszenia prawa strony do rozpoznania sprawy bez zbędnej zwłoki.

7. Uchylenie przepisu umożliwiającego obywatelom Ukrainy ubieganie się o stypendium socjalne lub kredyt studencki

Zasadne wydaje się rozważenie ponownej analizy projektowanych przepisów przejściowych. W szczególności warto zwrócić uwagę na planowane wygaszenie regulacji ustawy o pomocy obywatelom Ukrainy, dotyczących uprawnień studentów-obywateli Ukrainy w obszarze szkolnictwa wyższego. Art. 9 pkt 20 projektu przewiduje uchylenie art. 41 ust. 10–11 tej ustawy, umożliwiających obywatelom Ukrainy ubieganie się o stypendium socjalne lub kredyt studencki na zasadach zmodyfikowanych względem art. 324 ustawy z dnia 20 lipca 2018 r. – Prawo o szkolnictwie wyższym i nauce (Dz. U. z 2024 r. poz. 1571). Mając na uwadze specyfikę roku akademickiego, celowe wydaje się zapewnienie takich rozwiązań przejściowych, które ograniczałyby ryzyko zmian wpływających na sytuację prawną studentów w trakcie jego trwania. Projekt zakłada wejście w życie nowych regulacji w tym zakresie z dniem 5 marca 2026 r.

8. Umożliwienie ubiegania się o zezwolenia na pobyt czasowy oraz powiązanie złożenia wniosku o udzielenie ochrony międzynarodowej z utratą statusu ochrony czasowej

Art. 19 projektu przewiduje umożliwienie wysiedleńcom z Ukrainy ubieganie się o różne rodzaje zezwolenia na pobyt czasowy bez utraty statusu ochrony czasowej. Jednocześnie projekt zakłada utrzymanie rozwiązania, zgodnie z którym złożenie wniosku o udzielenie ochrony międzynarodowej skutkuje utratą statusu ochrony czasowej. Jakkolwiek samo umożliwienie ubiegania się przez wysiedleńców z Ukrainy o zezwolenie na pobyt czasowy zasługuje na pozytywną ocenę, trzeba zwrócić uwagę, że połączenie tego rozwiązania z wyłączeniem możliwości jednoczesnego korzystania z ochrony czasowej i ubiegania się o ochronę międzynarodową może prowadzić do dalece idącej niepewności prawnej i wykluczenia osób, które nie będą w stanie spełnić warunków uzyskania któregośkolwiek z zezwoleń na pobyt czasowy. Na rozważenie w tym kontekście zasługuje zatem wykreślenie projektowanego art. 109a pkt 2 ustawy o udzielaniu cudzoziemcom ochrony na terytorium RP.

Co więcej, z punktu widzenia stabilności sytuacji prawnej wysiedleńców z Ukrainy, warto także rozważyć stworzenie im możliwości ubiegania się o zezwolenie na pobyt

stały lub zezwolenie na pobyt rezydenta długoterminowego UE – na wzór projektowanego rozwiązania dotyczącego zezwoleń na pobyt czasowy.

*

Na marginesie Rzecznik Praw Obywatelskich zwraca uwagę na bardzo krótki termin wyznaczony na zaopiniowanie projektu, który – choć jest terminem instrukcyjnym – w praktyce znacząco utrudnia przeprowadzenie pogłębionej analizy projektowanych rozwiązań. Przy tak kompleksowych zmianach regulacyjnych ograniczony czas na zapoznanie się z treścią projektu i ocenę jego skutków może prowadzić do pominięcia istotnych aspektów prawnych i systemowych, co budzi wątpliwości z punktu widzenia standardów prawidłowej legislacji.

Z poważaniem

Wojciech Brzozowski

Zastępca Rzecznika Praw Obywatelskich

/-wydano i podpisano elektronicznie/